De bescherming van de privacy van het slachtoffer van strafbare feiten

Een synthese van theorie en praktijk

Bas van der Leij & Marijke Malsch

Introductie

Vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw is de aandacht voor de positie van het slachtoffers in het strafproces sterk toegenomen. Dit heeft geleid tot een verbetering van hun rechtspositie. Het slachtoffer heeft steeds meer mogelijkheden gekregen om binnen het strafproces op te komen voor de eigen belangen. Die rechtspositionele verbetering heeft echter ook een keerzijde. Het slachtoffer is binnen het strafproces meer in de 'spotlights' komen te staan. Dit kan leiden tot situaties binnen en buiten het strafproces waarin de privacy van het slachtoffer (verder) wordt geschonden, bijvoorbeeld door onthulling van de identiteit van het slachtoffer aan een groter publiek, hetgeen als sterk belastend kan worden ervaren.
Inbreuken op de privacy van het slachtoffer beperken zich niet tot onthullingen van de identiteit van het slachtoffer in bijvoorbeeld de media. Ook binnen het strafproces kan het slachtoffer worden geconfronteerd met aantastingen van de privacy. Als gevolg van voortschrijdende technologische ontwikkelingen worden steeds geavanceerdere opsporingsmethoden ingezet. Te denken valt aan camerabeelden en internet- en telefoontaps waardoor activiteiten van slachtoffers (langdurig) kunnen worden gevolgd en bewaard. Daarnaast zijn mogelijkheden tot het maken van opnamen tijdens zittingen verruimd. Beeld- en geluidmateriaal komen tegenwoordig dus op grotere schaal ter beschikking. Twitter en Facebook maken het mogelijk om veel sneller en op veel grotere schaal beelden en ander materiaal te verspreiden dan vroeger het geval was, óók van slachtoffers.
In de visie van de toenmalige Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie dient de privacy van het slachtoffer te worden beschermd tegenover de verdachte, de veroordeelde en/of de samenleving.[1] Volgens de bewindsman vraagt de bescherming van de privacy van slachtoffers nadere uitwerking, waarbij een balans moet worden gevonden tussen de belangen van de verschillende partijen in en buiten het strafproces. Om daar invulling aan te geven is onderzoek gedaan naar inbreuken op, en bescherming van, de privacy van slachtoffers van strafbare feiten. Dat onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre de identiteit van slachtoffers in het strafproces kan worden afgeschermd, op het gebruik van persoonsgegevens, op de zichtbaarheid van het slachtoffer tijdens het proces, en op de wijze waarop organisaties buiten de strafrechtketen omgaan met deze gegevens. Ook de ervaringen van slachtoffers en hun naasten met privacy en de bescherming daarvan zijn onderzocht. Het onderzoek werpt licht op de vraag of er behoefte bestaat aan maatregelen dan wel regelgeving om de privacy en identiteit van slachtoffers beter te beschermen.

[1] Zie Ministerie van Veiligheid en Justitie (2013). *Recht doen aan slachtoffers - Visiedocument.*

Onderzoeken

Bij het onderzoek is zowel ingegaan op de juridische kaders die van belang zijn bij de bescherming van de privacy, als op hoe bescherming in de (strafrechts)praktijk tot stand komt. Daartoe zijn twee onderzoeken naast elkaar uitgevoerd: een naar de relevante wetgeving en rechtspraak, en een naar het beleid, de uitvoering ervan, en de ervaringen van slachtoffers hiermee.[2] In de hier voorliggende synthese worden de beide onderzoeken met elkaar verbonden.

Hieronder wordt eerst kort ingegaan op de vraag wat onder privacy moet worden verstaan. De Nederlandse wetgeving voor zover relevant voor de bescherming van de privacy van slachtoffers komt daarna aan de orde, evenals de internationale verdragen die hier betrekking op hebben. Ter vergelijking worden de regelingen ter bescherming van de privacy van slachtoffers van België en Engeland en Wales kort aangehaald.

Daarna wordt het beleid ter bescherming van de privacy besproken en wordt onderzocht hoe dit in de praktijk gestalte krijgt. Hiervoor zijn functionarissen van politie, het openbaar ministerie en de rechtspraak bevraagd. Ook functionarissen en vertegenwoordigers van organisaties buiten de strafrechtspleging, te weten advocaten, vertegenwoordigers van de (Nederlandse en Amsterdamse) Orde van Advocaten, medewerkers van Slachtofferhulp Nederland (SHN), een vertegenwoordiger van het Verbond van Verzekeraars, medewerkers van het Schadefonds Geweldsmisdrijven en journalisten (van kranten en audiovisuele media) zijn geïnterviewd. Verder hebben in totaal 43 slachtoffers van een strafbaar feit of hun naasten een vragenlijst ingevuld over hoe zij privacybescherming gedurende het strafproces hebben ervaren. Zij waren slachtoffer van de volgende delicten; inbraak, diefstal, stalking, geweld, zedendelicten of (poging) moord of doodslag. Naar aanleiding van de vragenlijst is aan elf slachtoffers/naasten een telefonisch interview afgenomen. De respondenten zijn niet representatief voor alle slachtoffers van criminaliteit, maar hun antwoorden geven een goed beeld van de ervaringen met privacy en bescherming van de privacy binnen het strafproces.

Wat is privacy?

Hoewel het onderwerp 'privacy' onderzoekers in het internationale veld sterk bezighoudt, bestaat er over de definitie ervan binnen de literatuur geen eenduidigheid. De typeringen van privacy zijn veelvuldig en lopen sterk uiteen. Deze ongrijpbaarheid wordt deels veroorzaakt door de evolutie die het begrip heeft doorgemaakt. Waar het privacybegrip zich eerst (nog) beperkte tot wat zich afspeelt binnen de muren van de eigen woning, heeft het begrip tegenwoordig een veel ruimere betekenis gekregen. Ook de rol van de overheid is veranderd. Hoewel de overheid zich nog steeds primair moet onthouden van enige inmenging in de persoonlijke levenssfeer, bestaan er thans ook gevallen waar de overheid nu soms juist wél moet optreden om het recht op privacy te waarborgen (positieve verplichtingen van de overheid).

Daarnaast hebben de ontwikkelingen in de informatietechnologie een nieuwe wending gegeven aan het privacybegrip. Doordat tegenwoordig veel grotere aantallen persoonsgegevens worden geregistreerd en opgeslagen, zijn de mogelijkheden om zelf, als individu, controle te behouden over de eigen persoonsgegevens, verkleind. Hierdoor is een grotere behoefte ontstaan aan een daadwerkelijke bescherming van deze persoonsgegevens. Ook slachtoffers van criminaliteit krijgen steeds meer te maken met registratie en een zich

[2] Het eerste onderzoek is ter hand genomen in J.B.J. van der Leij (2015). *Privacyrecht en slachtoffers - Een onderzoek naar de bescherming van de privacy van het slachtoffer van strafbare feiten*. WODC, het tweede in M. Malsch, N. Dijkman & A. Akkermans (2015). *Het zichtbare slachtoffer: privacy van slachtoffers binnen het strafproces*. NSCR/VU/WODC.

uitbreidend gebruik van hun persoonlijke gegevens, met alle risico's van dien voor hun privacy.

Gekozen is om voor het onderzoek naar het beleid en de uitvoering van dit beleid (verder het empirisch onderzoek genoemd) het privacybegrip toe te spitsen op de *informationele* en de *ruimtelijke* privacy. De eerste vorm heeft vooral betrekking op de verwerking van (persoons)gegevens van slachtoffers, de tweede richt zich op de fysieke afscherming van slachtoffers. Het centrale concept bij de bescherming van de privacy van slachtoffers van criminaliteit voor het empirisch onderzoek is *afscherming*: afscherming van persoonsgegevens en fysieke afscherming.

Rechten van het slachtoffer binnen het Nederlandse strafproces in relatie tot hun privacy

Het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer heeft zich ontwikkeld uit het in de Nederlandse Grondwet neergelegde huisrecht en het briefgeheim. Naast de algemene bepaling dat een ieder, behoudens bij of krachtens de wet te stellen beperkingen, recht heeft op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, kent de Grondwet op dit moment een aantal specifieke artikelen die relevant zijn voor bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Die gaan onder meer over de onaantastbaarheid van het lichaam, het huisrecht, en het brief-, telegraaf- en telefoongeheim. Ook is er een aantal instructienomen die betrekking hebben op het gebruik van persoonsgegevens. De bescherming die de Grondwet hierin feitelijk biedt is beperkt. Dit komt omdat de Grondwet voorschrijft dat de rechter niet treedt in de grondwettigheid van wetten en verdragen (art. 120 GW).

> In *België* is dit anders, daar toetst het Grondwettelijk Hof formele wetten wel aan de Grondwet, waardoor de Grondwettelijke normen veel sterker interfereren met het strafprocesrecht. De grondwetgever in België heeft zich voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer sterk laten inspireren door art. 8 EVRM. Ook de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof is sterk georiënteerd op art. 8 EVRM en de daarbij behorende rechtspraak van het Europese Hof. Het op papier grote verschil tussen België en Nederland op dit punt moet worden gerelativeerd, omdat art. 8 EVRM en de rechtspraak van het Europese Hof ook voor de Nederlandse rechtspraak sterk richtinggevend zijn (art. 94 GW).

In het Nederlandse Wetboek van Strafvordering is een aantal slachtofferrechten neergelegd die van belang zijn voor zijn persoonlijke levenssfeer. Zo heeft het slachtoffer het recht op een *correcte bejegening* (art. 51*a* lid 2 Sv). Een correcte bejegening heeft onder meer betrekking op de verplichting tot *informatieverschaffing* aan het slachtoffer, bijvoorbeeld over de strafzaak tegen de verdachte, maar ook over de vraag of de verdachte vastzit of op vrije voeten is. Die informatieplicht is er overigens alleen als het slachtoffer aangeeft informatie te willen ontvangen. Het kan immers zo zijn dat een slachtoffer er helemaal geen prijs op stelt om informatie over de strafzaak te ontvangen.
Het slachtoffer kan verzoeken om *kennis te nemen* van stukken uit het dossier, voor zover dat hem dienstig is in de uitoefening van zijn rechten, zoals het spreekrecht (art. 302 Sv) en de voeging als benadeelde partij (art. 51*f* lid 1 Sv). Het slachtoffer heeft ook het recht om *documenten toe te voegen* aan het strafdossier (art. 51*b* lid 2 Sv). Hiervoor is wel toestemming van de officier van justitie nodig. De officier van justitie kan weigeren de stukken van het slachtoffer aan het strafdossier toe te voegen op de volgende gronden: het belang van het onderzoek, het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (van bijvoorbeeld

het slachtoffer zelf) of van de opsporing of vervolging van strafbare feiten dan wel vanwege gewichtige gronden aan het algemeen belang ontleend (art. 51*b* lid 3 Sv).

> Als wordt gekeken naar de bejegening van slachtoffers in *België* dan valt op dat aldaar aandacht en ondersteuning, in de vorm van herstelbemiddeling en hulp bij dadingsovereenkomsten, met name zijn gericht op activiteiten *buiten* het strafproces. In *Engeland en Wales* is sprake van enige terughoudendheid in het geven van procedurele rechten aan het slachtoffer. Daarvoor wordt in de literatuur het argument naar voren gebracht dat vanwege het accusatoire procesmodel weinig ruimte wordt gevonden voor een formele rol voor het slachtoffer. Niettemin bestaan er initiatieven om de positie van het slachtoffer ook wettelijk te versterken.[3]

Ter zitting kan het slachtoffer een vordering tot *schadevergoeding* indienen. Tevens kan, bij ernstiger delicten, het slachtoffer op de zitting het *spreekrecht* uitoefenen en daarmee de rechter laten weten welke gevolgen het misdrijf voor hem heeft gehad. Zeker door gebruik te maken van het spreekrecht stapt het slachtoffer uit de anonimiteit, want de aanwezige pers kan verslag doen van de verklaring van het slachtoffer of de nabestaande. Zittingen zijn immers (in beginsel) openbaar. De verdachte, zijn familie en vrienden, maar ook journalisten kunnen het slachtoffer zien en horen op de zitting, en hem eventueel na afloop benaderen.

> Het optreden van het slachtoffer ter zitting staat in *België* voornamelijk in het teken van het verhalen van schade op de verdachte en niet om aan te geven welke gevolgen het delict voor het slachtoffer heeft gehad. Het slachtoffer dat verklaart vanwege een misdrijf schade te hebben geleden verkrijgt in het Belgische strafprocesrecht de status van burgerlijke partij en is daarmee partij in het strafgeding. In *Engeland en Wales* beschikt het slachtoffer niet over een afzonderlijk spreekrecht ter zitting en voor het indienen van een vordering tot schadevergoeding is het niet vereist dat het slachtoffer voor het gerecht verschijnt. Het slachtoffer kan in een eerdere instantie, middels een '*Victim Personal Statement*' (VPS) onder andere daarover een verklaring afleggen. Deze VPS, veelal afgelegd bij de politie, kan voor het bewijs gebruikt worden en reden zijn om een slachtoffer ter zitting als getuige te ondervragen.

Bovenbesproken rechten van het slachtoffer zijn ook in het empirische onderzoek aan de orde gekomen. Het beleid en de ervaringen van slachtoffers zelf, worden in een latere paragraaf van deze synthese besproken.

Regelgeving op Europees niveau

Het recht op de bescherming van de privacy wordt op Europees niveau gewaarborgd in zowel Europese Richtlijnen en het Europees Grondrechtenhandvest (beide EU-recht) als in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Vooral dit laatste verdrag is van belang voor de privacybescherming in Nederland. Verdragen zoals het EVRM hebben een directe werking in de Nederlandse rechtsorde (art. 94 GW). Dit betekent dat de Nederlandse rechter besluiten en regelgeving direct toetst aan relevante bepalingen van internationale verdragen. Dat ligt anders bij de Nederlandse Grondwet: formele wetten kunnen niet getoetst worden aan de Grondwet. Vooral artikel 8 EVRM is van belang voor privacybescherming, onder meer van het slachtoffer.

[3] Zie bijvoorbeeld D. Lawrence, P. Neyroud & K. Starmer (2015). *Recommendations on a victim's law – Report for the Labour Party by the Victim's Taskforce*. Labour.

EU-recht

Voor de bescherming van de informationele privacy is Richtlijn 95/46/EG van belang. Het doel van deze richtlijn is om de fundamentele rechten en vrijheden van natuurlijke personen te beschermen, in het bijzonder hun recht op privacy met betrekking tot de verwerking van persoonsgegevens. In Nederland is deze richtlijn omgezet in de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

Daarnaast speelt Richtlijn 2012/29/EU een belangrijke rol. Deze richtlijn heeft ten doel ervoor te zorgen dat slachtoffers van strafbare feiten passende informatie, ondersteuning en bescherming krijgen, en aan de strafprocedure kunnen deelnemen. Hiervoor geeft de richtlijn minimumvoorschriften die de lidstaten moeten incorporeren in hun regelgeving. Dat wil zeggen dat de lidstaten de in deze richtlijn opgenomen rechten mogen uitbreiden teneinde in een hoger niveau van bescherming te voorzien. Ze mogen echter niet een minder vergaand niveau van bescherming bieden, want dan komen ze onder het minimumniveau dat wordt vereist. In overweging 54 van de richtlijn wordt aangegeven dat de bescherming van het privéleven van het slachtoffer van groot belang kan zijn om secundaire victimisatie, intimidatie en vergelding te voorkomen. Bescherming kan op verscheidene manieren plaatsvinden, onder meer door informatie over de identiteit en de verblijfplaats van het slachtoffer niet of slechts in beperkte mate vrij te gegeven.
In het kader van de implementatie van deze richtlijn in de Nederlandse rechtsorde is een conceptwetsvoorstel opgesteld.[4] De maatregelen die de Nederlandse regering voorstaat, hebben vooral betrekking op de bescherming van gegevens over de persoon van het slachtoffer. Verder worden in de memorie van toelichting op het conceptwetsvoorstel vijf beschermingsmaatregelen genoemd: de domiciliekeuze, de aangifte onder nummer, de regelingen van de (beperkt) anonieme getuige (art. 190 Sv) en de bedreigde getuige (art. 226*a* Sv), en de mogelijkheid om gebruik te maken van de meldlijn 'Meld Misdaad Anoniem'. In het empirisch onderzoek, dat later in deze synthese wordt besproken, is aandacht besteed aan de uitvoering in de praktijk van deze beschermingsmaatregelen.
In art. 22 van bovengenoemde EU-richtlijn wordt een zogenoemde 'individuele beoordeling' van slachtoffers voorgesteld. Lidstaten moeten ervoor zorgen dat slachtoffers een individuele 'beoordeling' krijgen om te bepalen of zij specifieke beschermingsbehoeften nodig hebben. Met behulp van deze beoordeling moet worden vastgesteld in welke mate het slachtoffer tijdens de strafprocedure van bijzondere maatregelen gebruik moet kunnen maken, gelet op zijn bijzondere kwetsbaarheid. Wie deze beoordeling moet gaan doen, wordt niet aangegeven in de richtlijn. Ook wordt in de richtlijn aan het slachtoffer niet de mogelijkheid gegeven zich aan een dergelijke beoordeling te onttrekken. Of het resultaat van de beoordeling in het strafdossier wordt gevoegd, en daarmee zichtbaar wordt voor de verdachte, is op dit moment niet duidelijk. Gezien de bevinding van het empirische onderzoek (zie verderop in deze synthese) dat persoonsgegevens van het slachtoffer vaak 'automatisch' in het dossier worden opgenomen en daarmee ook aan de verdachte bekend worden, lijkt het opmaken van de individuele beoordeling, als daar niet zorgvuldig mee wordt omgegaan, risico's voor de privacy van het slachtoffer met zich mee te brengen.

Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

Art. 8 EVRM en de uitleg die het EHRM daaraan geeft, zijn maatgevend voor het recht op privacy in alle lidstaten, waaronder Nederland. Art. 8 lid 1 EVRM richt zich tot een ieder, en

[4] Zie *Kamerstukken II* 2014-2015, 34 236, nrs. 1-4.

is daarmee tevens van belang voor slachtoffers van criminaliteit. In het eerste lid van art. 8 EVRM staat dat het bij de privacy gaat om het recht op respect voor het privé-, het familie- en gezinsleven, de woning en de correspondentie. Het betreft hier overigens niet strikt van elkaar gescheiden rechten. Zowel de 'klassieke' persoonlijke levenssfeer als de bescherming van persoonsgegevens vallen onder het bereik van 'privéleven'. Die ruime uitleg maakt het voor het Hof mogelijk veel overheidsoptreden te normeren. Op de hoofdregel in het eerste lid van art. 8 EVRM mag in beginsel geen inbreuk worden gemaakt, tenzij is voldaan aan de vereisten genoemd in het tweede lid. De uitzonderingen die worden genoemd in het tweede lid van artikel 8 EVRM moeten restrictief worden uitgelegd zodat de hoofdregel van het eerste lid ook daadwerkelijk voorop blijft staan. Onder bepaalde omstandigheden en in specifieke gevallen is het de overheid toegestaan inbreuk te maken op het privacyrecht van burgers. Derden kunnen enkel inbreuk maken op het privacyrecht van een ander, indien zij daartoe gemachtigd zijn door de overheid. Elke inbreuk op de uitoefening van het privacyrecht moet echter een wettelijke basis hebben.
De telefoon- en internettap, het doorzoeken van een woning, het afnemen van vingerafdrukken en van lichaamsmateriaal, het plaatsen en gebruiken van heimelijke afluisterapparatuur in iemands woning, zijn opsporingsmethoden die alle inbreuk maken op het respect voor het privéleven van een persoon in de zin van artikel 8 EVRM. Ook slachtoffers van criminaliteit kunnen onder omstandigheden worden onderworpen aan dit soort opsporingsmethoden. Verder brengt de enkele omstandigheid dat de overheid in het bezit is van sensitieve gegevens van een individu, zoals medische gegevens, met zich mee dat art. 8 EVRM van toepassing is. In hoeverre het bezit of gebruik van dergelijke sensitieve gegevens ook een schending van de privacy van bijvoorbeeld een (zeden)slachtoffer oplevert, hangt ervan af of de overheid in kwestie heeft voldaan aan de eisen gesteld in het tweede lid van art. 8 EVRM. Bovengenoemde verdragen en wettelijke regelingen geven aan het slachtoffer van een strafbaar feit diverse rechten om op te komen voor de bescherming van de eigen privacy.

Het recht op privacy van het slachtoffer kan in strijd komen met het recht op een eerlijk proces van de verdachte (art. 6 EVRM). Het horen van getuigen op de zitting, en het inzien van documenten, kan in strijd komen met privacyrechten van het slachtoffer. Veelal zal dan op basis van de uitzonderingen van art. 8 lid 2 EVRM moeten worden onderzocht of aan een van de eisen van art. 6 EVRM voorrang moet worden gegeven of niet (zie bijvoorbeeld EHRM 26 maart 1996, *Doorson tegen Nederland*, EHRM, en 16 februari 2000, *Jasper tegen het Verenigd Koninkrijk*). Er zijn situaties denkbaar waarin de bescherming van het slachtoffer vóórgaat op de verdedigingsrechten van de verdachte. Dat kan ertoe leiden dat het slachtoffer onder omstandigheden niet op de zitting hoeft te getuigen ten overstaan van de verdachte en zijn familie, het publiek en de pers. Wel moet er dan naar een vorm van compensatie worden gezocht voor de verdachte ter invulling van het recht op een eerlijk proces.
Verder kan het recht op een eerlijk proces geschonden zijn, wanneer documenten die essentieel zijn voor de oplossing van het geschil, niet worden verstrekt aan één van de partijen in het geding. Het recht op inzage van stukken moet soms wijken wanneer toepassing daarvan een schending zou teweegbrengen van het recht op respect voor het privéleven van sommige personen, zoals het slachtoffer. Partijen moeten ervan op de hoogte worden gebracht dat er vertrouwelijke stukken bestaan, en zij moeten in staat zijn om zo nodig een niet-vertrouwelijke versie van die stukken te raadplegen. Daarbij moet een onafhankelijke en onpartijdige rechter het aangevoerde vertrouwelijke karakter van die stukken kunnen controleren.

De rechtspraktijk en nadere regelgeving

Naast de bovengenoemde wet- en regelgeving op Europees en nationaal niveau, zijn er (Nederlandse) aanwijzingen, handleidingen, leidraden, modelregelingen en andere richtlijnen die bepalingen bevatten die van belang zijn voor privacybescherming van slachtoffers. Deze richtlijnen vloeien vaak, maar niet altijd, voort uit de eerder besproken verdragen, wetten en andere regelgeving, en zij regelen de (verdere) taakuitoefening door politie, openbaar ministerie, rechters, en andere organisaties en functionarissen die in aanraking komen met (gegevens over) het slachtoffer. Deze richtlijnen laten daarbij ruimte aan de individuele functionaris voor een belangenafweging. Soms kan dus een ruimere bescherming geboden worden, soms een minder ruime bescherming. In het empirische onderzoek is vastgesteld in hoeverre deze beleidslijnen in de praktijk worden uitgevoerd.

Afscherming van de identiteit van slachtoffers

Slachtoffers vinden afscherming ten opzichte van de verdachte het belangrijkste, zo blijkt uit de door hen ingevulde vragenlijsten, en de reden daarvoor is angst voor wraakacties van de verdachte, zijn familie of vrienden. Sommigen vinden het een principekwestie dat de verdachte hun gegevens niet hoeft te weten, of vinden het niet nodig dat wie dan ook hun persoonlijke gegevens te zien krijgt.
De aangifte is het (veelal eerste) moment waarop besloten wordt tot het wel of niet opnemen van identificerende gegevens van de aangever (slachtoffer). De aangifte komt in het strafdossier, en daarmee kan de verdachte deze gegevens te zien krijgen. Bij een *elektronische* aangifte eist het systeem invulling van een hele reeks persoonsgegevens van de aangever (slachtoffer). Het is hierbij de vraag of het wel nodig is om, naast een aantal gegevens om contact op te nemen het de aangever, méér persoonsgegevens op te nemen in de aangifte. Die vraag dient te worden gesteld omdat bij een 'gewone' *mondelinge* aangifte op het politiebureau deze gegevens meestal niet worden gevraagd.
Er zijn vier mogelijkheden om de identiteit van een slachtoffer/aangever (deels) af te schermen tijdens de strafprocedure. Die mogelijkheden zijn deels wettelijk geregeld, en deels zijn zij opgenomen in beleidsregels van het openbaar ministerie. Het gaat om: aangifte op een ander adres ('domiciliekeuze' – het feitelijke woonadres blijft dan verborgen), aangifte onder nummer (waarbij er geen enkel identificerend gegeven in het proces-verbaal komt), de beperkt anonieme getuige en de bedreigde getuige. Daarnaast bestaat de mogelijkheid van Meld Misdaad Anoniem (MMA), die door een onafhankelijke stichting, los van de politie, wordt vormgegeven. Bovendien zijn er speciale aanwijzingen van het openbaar ministerie die verplichten tot het standaard aanbieden van domiciliekeuze aan slachtoffers van huiselijk geweld, mensenhandel en zedenzaken. Bij deze specifieke groepen slachtoffers staat het beleid dus een ruimere en dwingender vorm van afscherming voor, die er niet is bij andere, vaak minder ernstige, vormen van criminaliteit.
De diverse mogelijkheden tot afscherming van de identiteit worden in de praktijk maar aan een klein aantal slachtoffers aangeboden, zo blijkt uit de interviews met functionarissen in de strafrechtspraktijk en de vragenlijst die door slachtoffers is ingevuld. Domiciliekeuze komt nog wel met enige regelmaat voor, maar de andere vormen van afscherming veel minder. Vaak vinden politieambtenaren anonimisering niet nodig of feitelijk niet mogelijk, bijvoorbeeld omdat dader en slachtoffer elkaar tóch al kenden, en zij lichten de aangever dan niet in over deze mogelijkheden tot afscherming. Bij grotere zaken met veel slachtoffers, zoals geruchtmakende zedenzaken, worden soms wél ruimere beschermingsmaatregelen geboden aan het slachtoffer. Er is een enkele maal, zoals onder meer in de bekende Amsterdamse

zedenzaak, gebruik gemaakt van geblindeerde busjes, aparte zittingen en aparte dossiers per slachtoffer in zaken met veel slachtoffers, en afscherming ten opzichte van de media. Vaak vindt toepassing van deze afschermingsmaatregelen plaats op initiatief van betrokken functionarissen of slachtofferadvocaten. Maar bij kleinere zaken wordt dit soort maatregelen zelden of nooit gebruikt, terwijl de behoefte aan privacybescherming daar óók speelt.
Het komt voor dat slachtoffers, uit angst voor represailles door de verdachte, vragen om het terugdraaien van een aangifte of het alsnog anonimiseren van eerder opgemaakte processen-verbaal. Vaak is het dan te laat, volgens de geïnterviewde functionarissen; het strafdossier, met de persoonlijke gegevens van het slachtoffer erin, is al aan de verdachte en diens raadsman toegezonden. Soms wordt de identiteit van een slachtoffer, als die in aanvang afgeschermd was, tijdens of na afloop van het strafproces alsnog per ongeluk bekend. Bij een voeging als benadeelde partij duikt het adres soms onbedoeld op, bijvoorbeeld als er (geadresseerde) bijlagen bij het voegingsformulier zijn, zoals medische nota's en correspondentie met de verzekeraar.
Vrijwel alle slachtoffers die participeerden in het onderzoek hebben aangifte onder hun eigen naam en adres gedaan. Waarschijnlijk staat onwetendheid over de mogelijkheden tot afscherming van identificerende gegevens hiermee in verband; driekwart van de slachtoffers die meededen aan het onderzoek wist vóórdat ze naar de politie gingen niet dat een (gedeeltelijk) anonieme aangifte mogelijk was. Bijna de helft wist niet dat hun persoonsgegevens in het strafdossier zouden komen, en dat de verdachte ze dan zou kunnen lezen. Meer dan een kwart van de respondenten geeft aan dat zij liever hun persoonlijke gegevens hadden willen afschermen voor de verdachte.
Er zijn wettelijke bepalingen die verdere afscherming tijdens het strafproces mogelijk maken. Het ontvangen door de verdachte van een afschrift van een processtuk kan door de officier van justitie worden beperkt in het belang van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (art. 32 lid 2 Sv). Kennisneming van stukken aangaande de opsporing en vervolging van strafbare feiten blijft dan wel mogelijk. Een verdergaande beperking vormt art. 149*b* lid 1 Sv. Daarin wordt bepaald dat de officier van justitie de voeging van bepaalde stukken, of delen ervan, geheel of gedeeltelijk achterwege kan laten (na een schriftelijke machtiging van de rechter-commissaris). Deze bepaling kan ook van belang zijn om de identiteitsgegevens van slachtoffers verkregen via de individuele beoordeling van art. 22 van de Richtlijn 2012/29/EU buiten het strafdossier te houden, voor zover de belangen genoemd in art. 187*d* lid 1 Sv (met name hier dat de getuige ernstige overlast zal ondervinden) daarmee worden gediend. Overigens leveren de belangen van het slachtoffer op zich zelf onvoldoende grond om (gedeelten van) stukken niet te voegen.
Binnen het strafproces blijken sommige functionarissen op individueel initiatief feitelijk (extra) privacybescherming te bieden. Officieren van justitie maken soms persoonlijke gegevens van het slachtoffer met een zwarte stift onzichtbaar of halen deze uit het dossier. De rechter-commissaris hoort het slachtoffer vaak zonder dat de verdachte erbij is, of belet dat antwoord wordt gegeven op bepaalde vragen aan het slachtoffer. Er wordt soms gebruik gemaakt van aparte mapjes met daarin (uitsluitend) de identificerende gegevens van het slachtoffer. Deze mapjes worden buiten het strafdossier gehouden. Deze individuele initiatieven laten zien dat er nog niet altijd sprake is van een *structurele* bescherming van de privacy, die blijkens de wettelijke regelingen op veel punten wel mogelijk is.

Bescherming bij opsporingsbevoegdheden

Er zijn geen speciale wettelijke regels, richtlijnen of aanwijzingen over hoe om te gaan met (gegevens van) slachtoffers bij de uitoefening van opsporingsbevoegdheden. Hier geldt wel het algemene normatief kader van art. 8 EVRM met de daarop betrekking hebbende

rechtspraak van het Europese Hof. Het is wettelijk verplicht om gebruikers van een communicatiemiddel er achteraf van op de hoogte te stellen als deze zijn ‘getapt’ (bijvoorbeeld een telefoontap – art. 126*bb* SV). Wat het slachtoffer betreft, geldt deze regeling dus alleen als zijn of haar *eigen* telefoon is getapt. De regel geldt niet als gesprekken tussen het slachtoffer en de verdachte zijn getapt, in de situatie dat (uitsluitend) de telefoon van de verdachte is getapt. Dit soort gesprekken kan in tapverslagen voorkomen, en deze kunnen op de openbare zitting worden voorgelezen.
Het komt in de praktijk voor dat telefoons van slachtoffers of naasten worden getapt, zo geven de geïnterviewde politiefunctionarissen aan, bijvoorbeeld in moord-, zeden- of mensenhandelzaken. Ook de vragenlijsten die door slachtoffers zijn ingevuld laten dat zien. Slachtoffers zijn soms geschokt als zij achteraf horen dat hun telefoon is getapt, maar als het belang ervan wordt uitgelegd in een gesprek, kunnen zij hier wel begrip voor opbrengen, zo stellen de geïnterviewde politiefunctionarissen. Slachtoffers worden niet altijd ervan op de hoogte gebracht als hun telefoon is getapt, zo vertellen de geïnterviewde politiefunctionarissen.

De zitting

Op basis van de ‘Modelregeling inzake passende verblijfsomgeving slachtoffers’ van de Raad voor de rechtspraak moeten alle rechtbanken en hoven beschikken over een aparte ruimte waar slachtoffers kunnen worden opgevangen. Ook moet het slachtoffer van een andere dan de gebruikelijke ingang van het gerechtsgebouw gebruik kunnen maken om een confrontatie met de verdachte te vermijden. Behoeften aan dergelijke afschermingsmogelijkheden bestaan: een groot deel van de slachtoffers gaat (bewust) niet naar de zitting om confrontaties met de verdachte en zijn familie en/of vrienden te vermijden, zo blijkt uit de ingevulde vragenlijsten.
Slachtofferruimtes en een aparte ingang in het gerechtsgebouw worden echter weinig gebruikt, volgens de functionarissen en de slachtoffers die meededen in het onderzoek. Het zou van de bode afhangen of dit soort maatregelen wordt aangeboden. Niet alle bodes zijn even alert. Het is voorgekomen dat een slachtoffer dat in een aparte slachtofferruimte was gezet, is ‘vergeten’, waardoor deze de zitting misliep.
Omdat aparte ruimtes meestal niet worden aangeboden, neemt het slachtoffer plaats in dezelfde wachtruimte als de verdachte en wacht daar tot de zitting begint. Als de vorige zaak uitloopt, zitten zij daar soms lang bij elkaar, zo blijkt uit de interviews. Slachtoffers vinden het zeer ongemakkelijk om in dezelfde ruimte als de verdachte met familie en vrienden te zitten wachten.

> Ook in *Engeland en Wales* bestaat de mogelijkheid voor slachtoffers om voorafgaande aan de zitting gebruik te maken van een aparte wachtruimte. In hoeverre daar in de praktijk ook steeds gebruik van wordt gemaakt, is niet bekend.

Tijdens de zitting worden identificerende gegevens, zoals naam en soms ook adres, meestal hardop voorgelezen. Een deel van de slachtoffers die meededen aan het onderzoek was hier niet op voorbereid en ervoer dit als een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Slachtoffers vinden de zitting vaak zwaar, omdat zij daar geconfronteerd worden met de verdachte.

> Tijdens de zitting worden in *Engeland en Wales* speciale maatregelen genomen om kwetsbare en/of geïntimideerde getuigen (slachtoffers) te beschermen. Deze slachtoffers kunnen een beroep doen op de politie of op de *Witness Care Unit*, die maatregelen nemen om een slachtoffer af te schermen van de verdachte of van de publieke tribune. Ook is het mogelijk de

ondervraging via een video link te laten plaatsvinden en bij onder andere zedenmisdrijven en mensenhandel kan ondervraging plaatsvinden achter gesloten deuren.

Het komt voor dat slachtoffers niet adequaat worden geïnformeerd, bijvoorbeeld over de zittingsdatum, of – voor de zitting, maar ook na de uitspraak - over het verblijf van een verdachte/veroordeelde. Slachtoffers hebben dit soort informatie nodig om zich beschermd te voelen, en zij ervaren een tekortschietende informatievoorziening als een (indirecte) inbreuk op hun persoonlijke levenssfeer.

Verstrekking van gegevens over het slachtoffer aan andere instanties

Om hulp te kunnen bieden, moeten medewerkers van Slachtofferhulp in contact komen met slachtoffers en daarvoor zijn persoonsgegevens nodig. Ten behoeve van dat doel kan de politie de daarvoor dienstige politiegegevens verstrekken, zoals identiteitsgegevens alsmede de aanduiding van het misdrijf (of het verkeersongeval), de datum waarop en de omstandigheden waaronder het misdrijf is gepleegd (of het verkeersongeval heeft plaatsgevonden), de ernst van het opgelopen letsel en de hoogte van de geleden schade. Deze structurele verstrekkingsbevoegdheid is gebaseerd op art. 18 lid 1 Wet Politiegegevens (Wpg), waarin wordt gesteld dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur personen en instanties kunnen worden aangewezen aan wie of waaraan, met het oog op een zwaarwegend algemeen belang, politiegegevens worden of kunnen worden verstrekt ter uitvoering van de bij of krachtens die algemene maatregel van bestuur aan te geven taak. De verstrekking van gegevens aan Slachtofferhulp doet de politie op basis van art. 4.2 lid 1 onder *b* Besluit Politiegegevens (Bpg). Dit is conform de vereisten van art. 8 lid 2 EVRM (zie hierboven).
Voor het verlenen van hulp aan slachtoffers kunnen strafvorderlijke gegevens worden verstrekt aan bijvoorbeeld vertrouwensartsen, een bureau Jeugdzorg of de Raad voor de Kinderbescherming. Ook andere organisaties en personen die niet formeel een rol spelen in het strafproces, en in dat kader ook geen wettelijk vastgelegde taken en bevoegdheden hebben, komen soms in aanraking met gegevens van en over het slachtoffer. Bijvoorbeeld verzekeraars en media die in of naar aanleiding van het strafproces een rol spelen, behoren tot deze groep van derden. Gegevens over slachtoffers die worden aangemerkt als strafvorderlijke gegevens, kunnen voor bepaalde doelen worden verstrekt aan organisaties buiten de strafrechtspleging, zoals de KNVB, vervoersbedrijven, of overheidsinstellingen. Een privacymedewerker van het openbaar ministerie beslist of verstrekking van gegevens over het slachtoffer aan derden in verhouding staat tot hun privacybelangen. Als dat niet het geval is, worden slachtoffergegevens niet verstrekt.
Door de slachtoffers zijn tijdens het onderzoek geen kritische opmerkingen gemaakt over het verstrekken van hun persoonlijke gegevens aan andere organisaties. De organisaties zelf geven aan dat zij behoedzaam omgaan met gegevens van en over het slachtoffer.

De media

De mogelijkheden tot het maken van televisie- of radio-opnamen tijdens zittingen zijn verruimd sinds de Persrichtlijn van 2013, die geldt voor de Rechtspraak. De voorzitter van de strafkamer neemt hierover de uiteindelijke beslissing, en kan dus ook opnamen weigeren. Er mogen geen opnamen worden gemaakt van getuigen, deskundigen, slachtoffers en publiek. Namen van betrokkenen (verdachte, slachtoffer, getuige) moeten worden gewist of vervangen door een geluidssignaal.

Vanuit de rechtszaal wordt steeds vaker live verslag gedaan door journalisten van de zitting, ook over de slachtofferverklaring. Sommige journalisten twitteren vanuit de rechtszaal. Ook opnamen voor radio of televisie zijn tegenwoordig gebruikelijker dan vroeger, zo vertellen de geïnterviewde respondenten. Persberichten van politie of openbaar ministerie bevatten volgens de geïnterviewde functionarissen nooit namen van slachtoffers of naasten.
In geruchtmakende zaken treden slachtofferadvocaten en casemanagers soms op als 'persvoorlichter' namens het slachtoffer. Op die manier schermen zij het slachtoffer af van de media. Sommige slachtoffers hebben op dit punt behoefte aan afscherming, maar anderen willen juist graag hun verhaal doen in de media. Een beperkt aantal slachtoffers heeft op de vragenlijst of tijdens het interview kritische opmerkingen gemaakt over de media. Die betroffen het publiceren van hun volledige naam, en het halen van foto's van de sociale media en het publiceren ervan. Een enkele maal is gemeld dat er een foutief mediabericht was uitgezonden. Ook een aantal journalisten zelf meldde tijdens de interviews dat er soms wat misgaat en dat informatie is verspreid die niet verspreid had mogen worden, waardoor een slachtoffer herkenbaar werd terwijl deze daar geen behoefte aan had.

Conclusies

Slachtoffers zijn vaak niet op de hoogte van de mogelijkheden tot afscherming van hun identiteit en hun persoonlijke levenssfeer omdat deze hun niet worden aangeboden. De maatregelen die worden genomen zijn daarnaast niet altijd volledig of afdoende. Slachtoffers wordt niet altijd verteld dat hun persoonlijke gegevens in het strafdossier komen, en daardoor zichtbaar worden voor de verdachte. Als bij aangifte domicilie wordt gekozen, kan het adres op een later moment in het strafproces toch nog opduiken in het dossier. Ook op en rondom de zitting worden lang niet altijd de beschikbare maatregelen genomen die de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer kunnen beschermen, zoals een aparte ingang of een aparte slachtofferruimte. Slachtoffers worden in gerechtsgebouwen soms onverwacht met de verdachte geconfronteerd, of bemerken dat hun naam en soms ook adres hardop worden voorgelezen terwijl zij dat niet hadden verwacht. Informatie over de zittingsdatum en over het verblijf van de verdachte wordt niet altijd doorgegeven aan slachtoffers. Dit soort maatregelen en informatie is echter wel nodig voor het slachtoffer om zich veilig en beschermd te voelen. Het beleid betreffende de afscherming van het slachtoffer wordt als weinig dwingend ervaren door de functionarissen die het moeten uitvoeren, en wordt dan ook niet altijd nageleefd.
Het is een automatisme dat tal van identificerende gegevens van het slachtoffer worden opgenomen in het strafdossier, terwijl soms wél wettelijke mogelijkheden kunnen worden toegepast om dergelijke gegevens buiten het strafdossier te houden. Het slachtoffer realiseert zich daarbij niet welke consequenties het verstrekken van deze gegevens kan hebben. Identificerende gegevens zijn echter lang niet altijd strikt noodzakelijk voor het strafproces. Van belang is vooral dat het slachtoffer vindbaar is (bijvoorbeeld om opgeroepen te worden voor een nader verhoor, of om ingelicht te worden over zittingsdatum of uitspraak) en dat zijn identiteit vaststaat bij de instanties die met het slachtoffer communiceren. Per zaak zou moeten worden nagegaan bij welke gegevens het noodzakelijk is om deze te registreren. Vervolgens moet besloten worden of deze gegevens dan ook tevens in de processtukken dienen te worden opgenomen, bijvoorbeeld omdat het recht op een eerlijk proces dit vereist. Eenzelfde redenering zou van toepassing moeten zijn op de (openbare) zitting: is het relevant dat deze gegevens aan de orde worden gesteld ter terechtzitting? Als dat niet het geval is, kan het oplezen van deze gegevens achterwege blijven.
De beslissing welke gegevens wel of niet moeten worden geregistreerd, zou vroeg in het proces dienen te worden genomen, zodat het niet later nodig wordt om vergissingen te

herstellen (als dat dan nog mogelijk is). Als bepaalde identificerende gegevens niet nodig zijn, kunnen ze uit de processtukken worden weggelaten. Dat heeft dan tevens als voordeel dat een constructie als domiciliekeuze bij aangifte niet meer vereist zou zijn ter bescherming van het slachtoffer, omdat adresgegevens toch al niet worden opgenomen in de processtukken.

De inspanningen bij enkele geruchtmakende (zeden)zaken waarbij er veel slachtoffers waren (vervoer met afgeschermde busjes, aparte dossiers voor elk slachtoffer, weglating van namen van slachtoffers, goede afspraken met de media), zorgden in die zaken voor een behoorlijk volledige en effectieve privacybescherming. Het recht verzet zich blijkbaar niet tegen dergelijke maatregelen. Slachtoffers van minder ernstige criminaliteit moeten het echter meestal doen zonder een dergelijke zorgvuldige bescherming, terwijl ook zij hier behoefte aan kunnen hebben. Speciale maatregelen ter bescherming van de privacy zouden derhalve ook voor andere ('reguliere') slachtoffers mogelijk moeten worden gemaakt.

Het is onvermijdelijk dat het strafproces inbreuk maakt op de privacy van slachtoffers. Het gaat er echter om dat er geen *onnodige* inbreuken worden gemaakt. Die kunnen immers leiden tot secundaire victimisatie. Sommige vormen van privacybescherming zijn relatief eenvoudig te realiseren, zoals een betere informatievoorziening of het gebruiken van een aparte slachtofferruimte, maar blijven toch vaak achterwege. Ongewenste confrontaties met de verdachte/dader kunnen behoorlijk ingrijpend zijn voor slachtoffers of nabestaanden en zij zijn veelal vermijdbaar. Andere maatregelen zijn wellicht ingewikkelder, zoals het weglaten van persoonlijke gegevens uit het dossier gedurende het gehele proces. Maar ook deze maatregelen zijn soms nodig. Er is veel aandacht voor privacybescherming van de verdachte voor zover het zijn naam en zijn beeltenissen betreft. Die is er relatief minder voor die van het slachtoffer. Het slachtoffer wordt in bepaalde situaties, nog steeds, soms 'vergeten'. Het verdient aanbeveling dat de ongelijkheid in benadering wordt opgeheven.

Over slachtofferbescherming is veel geschreven en gepraat. Iedereen lijkt er inmiddels van overtuigd dat aan het slachtoffer een belangrijke positie toekomt binnen het strafproces. Wetsvoorstellen die het slachtoffer meer rechten geven, volgen elkaar snel op. Er zijn de laatste decennia in Nederland vele beleidsmaatregelen ter bescherming van het slachtoffer in het leven geroepen. Op papier heeft dit beleid goed vorm gekregen. Maar het lijkt soms te verwateren op het moment dat het op een praktische uitvoering aankomt. Veel maatregelen die nu in sommige zaken worden genomen, berusten op persoonlijk initiatief van functionarissen. Zij hebben vaak een 'houtje-touwtje' karakter. Van een structurele bescherming is niet altijd sprake. Er moeten derhalve nog de nodige stappen worden gezet voor Nederland kan voldoen aan een correcte implementatie van de EU-richtlijn die dwingt tot meer aandacht voor bescherming van de privacy van slachtoffers.[5] Dit onderzoek heeft laten zien op welke punten afscherming van de persoonlijke levenssfeer van het slachtoffer zowel in dwingender regels als in de feitelijke praktijk kan en dient te worden vertaald.

[5] Europese Richtlijn 2012/29/EU, minimumnormen voor de rechten, de ondersteuning en de bescherming van slachtoffers van strafbare feiten.